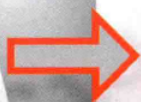


公共管理系列教材
GONGGONG
GUANLI



公共组织管理

Gonggong Zuzhi Guanli

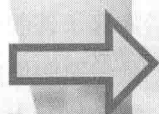
主 编 何 跃 贺 芒

非外借



重庆大学出版社

公共管理系列教材



公共组织管理

主 编 何 跃 贺 芒

重庆大学出版社

内容提要

公共组织管理是一门理论性和实用性很强的课程,在利益主体多元化、公共事务复杂化的今天,公共组织管理逐渐发展成为有着独立的知识体系和实用价值的一门学科。

本书紧密围绕公共组织管理的学科定位,从公共组织理论历史沿革、公共组织生态和公共组织文化出发,以公共组织结构与设计,公共组织绩效管理,公共组织个体和群体行为与管理,公共组织变革与发展等安排逻辑体系。本书的特色在于体系相对完整,逻辑较为清晰,案例比较丰富,语言表述深入浅出。各章后附有学生巩固提高的分析思考题,以及附有方便学生查找学习的参考文献,宜教宜学,有利于培养学生的思考能力和分析能力。

本书适用于管理类、法学类等专业的本科生、在校研究生,也可供 MPA 及各类公共管理部门的在职人员学习培训使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共组织管理 / 何跃,贺芒主编. -- 重庆:重庆大学出版社,2019.3

公共管理系列教材

ISBN 978-7-5689-1470-3

I. ①公… II. ①何… ②贺… III. ①管理组织学—高等学校—教材 IV. ①C936

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 016361 号

公共组织管理

何跃 贺芒 主编

策划编辑:尚东亮

责任编辑:文鹏 曹双平 版式设计:尚东亮

责任校对:王倩 责任印制:张策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:易树平

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆华林天美印务有限公司印刷

*

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:15.75 字数:337 千

2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5689-1470-3 定价:39.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

前言

世上原本没有组织,组织是人类社会发展到一定阶段自发形成的。组织是在无数个体共同参与的基础之上逐渐形成的。组织的形成与发展离不开个体的努力。组织中的个体受到组织的深刻影响,个体的成长也依赖于组织的发展。组织是由相互作用、相互依赖的若干要素经特定关系组成的,具有特定的层次、结构和功能,并与周围环境发生联系的有机整体。组织不仅是社会的细胞,社会的基本单元,更可以说是社会的基础。人处在社会中,人是社会的人,同时也是组织的人,组织是沟通人和社会的桥梁。没有离开组织的社会,也没有离开社会的组织。现代社会已经是一个“组织结构性”的社会。21 世纪的今天,在全球一体化趋势越来越明显的背景下,组织对个人乃至整个社会的发展都起着举足轻重的作用。

以政府组织为代表的公共组织无疑是维持并推动人类社会进步发展的非常重要的组织形式,自产生之日起便受到了社会各界的高度关注,学术界也一直重视相关问题的研究。近现代以来,关于行政管理和行政组织的研究可以追溯到 19 世纪末 20 世纪初,所取得的成果也非常丰富。随着科技的发展、社会的进步,社会公共事务越来越多、越来越复杂,到 20 世纪中后期,在对社会公共事务的管理过程中开始融入了许多其他学科的内容,出现了大量之前的行政管理和行政组织研究未曾涉及过的领域,出现了许多过去未曾遇到过的问题。传统的管理理念、管理模式和管理内容不得不发生变化。20 世纪 80 年代,为了解决大量出现的公共管理问题,学术界尝试借鉴工商管理的研究范式研究公共管理问题,新公共管理运动应运而生。自新公共管理运动产生以来,西方学术界给予了高度关注和充分研究,取得了一系列重要研究成果,深刻地影响了社会的进步发展。20 世纪 90 年代以后,在新公共管理既有研究的基础之上,

西方学术界又先后建构了新公共服务理论、整体政府理论、网络治理理论等新理论、新学说,并产生了广泛影响。改革开放以来,特别是20世纪90年代以后,在世界形势飞速变化的情况下,我国公共管理实践出现了两个主要的变化:第一是公共事务增多,公共管理领域扩大,公共组织的作用日益凸显;二是随着我国政治体制和行政体制的改革,政府已经不再是唯一的管理主体,政事分离、政社分离、大量培育社会组织等措施为社会管理注入了很多新的力量。受西方学术界相关研究的启发,特别是社会现实需要的推动,我国学术界展开了对公共组织的深入系统研究,并给予了高度重视。

当我们将公共组织管理作为一个整体进行研究时,发现对政府行政组织的研究如浩瀚星云,不计其数,但是把政府和非政府组织、非营利组织、民间组织、第三部门等结合起来,把公共组织生态、公共组织文化、公共组织结构与设计、公共组织绩效管理结合起来,把公共组织个体行为与管理、公共组织群体行为与管理和公共组织变革与发展结合起来的教材和研究成果很少。我们认为,既然公共组织管理是一个独立的学科,那么它就应该具备相对完整的学科知识体系。鉴于此,我们凭借多年的教学和实践经验,不揣冒昧,大胆尝试,在时间紧、任务重的情况下,编写了这本《公共组织管理》教材,为高校培养公共管理人才提供教学参考,也为各级公共管理部门的工作人员提供一份学习资料。

本书在写作过程中力求在以下几个方面能有所体现和创新:

(1)本书立足现实,从构建具有中国特色的公共组织管理学科体系出发。全书共分为九章,其主要结构为:第一章绪论,在突出并着重分析公共组织定义的同时,对公共组织管理的研究对象、意义、方法和学科定位进行了阐述,是本书的“龙头”;第二章公共组织理论,从管理学和行政学的视角介绍了自19世纪末20世纪初形成并一直发展到21世纪的组织理论,是理解和研究公共组织管理的理论基础;第三章公共组织生态和第四章公共组织文化说明了公共组织面临的内外部和公共组织人员的工作氛围;第五章公共组织结构与设计,重点分析了公共组织结构的形式和设计的相关要点;第六章公共组织绩效管理将对组织研究的目的和意义归结到提高公共组织的效能问题上,并从实用角度分析绩效管理的主要方法和技术,阐述了我国公共组织绩效管理的现状和未来发展趋势;第七章和第八章分别从公共组织个体和公共组织群体的角度描述它们的行为与管理;第九章公共组织的变革和发展对公共组织变革的动因、阻力和公共组织的发展趋势进行了分析,意在指出公共组织是一个不断变化、不断创新的组织,对公共组织管理的探索和研究也永无止境。

(2)本书遵循学科体系的统一性、完整性和规范性,坚持理论联系实际的科学精神。对所述内容之间的联系和逻辑发展力求做到严谨统一,用规范的语言来表达,但是,作为一门服务于实践的学科,本书在内容设计上,注重从本科教学和MPA教学的特点出发,通过案例引出所要叙述的原理,力求增强教材的可读性。通过引导案例、复习思考、参考

文献等方式启发、引导学生,使学生发挥主体能动性和创造性,既提高学生的专业素养,又引导学生运用理论去分析和解决具体的现实问题。同时,本书紧跟社会改革实践,及时吸收公共管理学科研究的最新成果,反映前沿学术思想。

本书由重庆大学何跃教授、贺芒教授策划、主编,重庆大学、重庆科技学院、重庆文理学院、遵义师范学院多位学者参与编写。各章的作者分别是:第一章,重庆大学杨宝教授;第二章、第四章,重庆大学贺芒教授;第三章,重庆科技学院胡宪君副教授;第五章,重庆文理学院文华副教授;第六章,重庆大学戴坚博士;第七章、第八章,重庆大学何跃教授和遵义师范学院王伟老师;第九章,重庆大学何跃教授。

目前,由于社会环境的变化和公共管理学科不断发展,再加上编写时间的仓促,我们在努力构建中国特色公共组织管理教材体系的时候,更希望本书能起到“靶子”和“抛砖引玉”的作用,我们真诚欢迎和期待着专家、学者和广大师生的批评和指正。同时,在编写这本书时,我们参阅了许多学者的研究成果,参阅了许多学者编写的教材,有些列举到了,有些未列举到,在此一并致谢并深表歉意。此外,本书在出版过程中得到了重庆大学研究生院和重庆大学出版社的同事们的大力支持,向他们表示衷心的感谢。

编 者

2019 年 1 月

目录

第一章 绪论	1
第一节 组织与公共组织	1
第二节 公共组织管理的研究对象、意义与方法	13
第三节 公共组织管理的学科定位	16
【复习思考题】	19
【参考文献】	19
第二章 公共组织理论	20
第一节 管理学视角下的组织理论	20
第二节 行政学视角下的组织理论	41
【复习思考题】	50
【参考文献】	50
第三章 公共组织生态	52
第一节 公共组织的生态学分析	52
第二节 公共组织的外部环境	57
第三节 公共组织的内部环境	74
【复习思考题】	80
【参考文献】	80
第四章 公共组织文化	81
第一节 公共组织文化概述	81
第二节 公共组织文化的结构与功能	88
第三节 公共组织文化建设	94
【复习思考题】	102
【参考文献】	102

第五章 公共组织结构与设计	103
第一节 公共组织的有效性	103
第二节 公共组织结构形式	106
第三节 公共组织结构设计	113
【复习思考题】	123
【参考文献】	123
第六章 公共组织绩效管理	125
第一节 公共组织绩效管理概述	125
第二节 公共组织绩效管理的主要方法与技术	131
第三节 我国公共组织绩效管理的现状与发展趋势	144
【复习思考题】	148
【参考文献】	148
第七章 公共组织个体行为与管理	150
第一节 个体概述	150
第二节 个体差异与管理	153
第三节 个体行为与激励	162
第四节 经典激励理论概述	170
【复习思考题】	178
【参考文献】	178
第八章 公共组织群体行为与管理	180
第一节 公共组织群体概述	180
第二节 公共组织群体行为与管理	185
第三节 公共组织团队	203
【复习思考题】	212
【参考文献】	212
第九章 公共组织变革与发展	214
第一节 公共组织变革概述	214
第二节 公共组织变革动因与阻力	220
第三节 公共组织发展概述	226
第四节 公共组织发展的趋势	232
【复习思考题】	240
【参考文献】	241

第一章 绪 论

【教学目的】

认识 and 了解组织及公共组织的内涵、功能及类型,掌握公共组织管理的研究对象、意义与方法,充分把握公共组织管理的学科定位。

【章节要点】

- 组织的内涵、功能及类型
- 公共组织的内涵、功能及类型
- 公共组织管理的研究对象、意义与方法
- 公共组织管理的学科定位

第一节 组织与公共组织

一、组织

(一)组织的内涵

“组织”与社会生活息息相关。简单地讲,组织是指社会群体中集合众多个体结成团体,激发协作效应,实现共同目标的系统。可以说,组织是人类生存的基本方式,没有组织,也就没有社会。组织则是社会存在的细胞或基本单元,是人们实现特定任务的工具,其成员通过集体努力达到个体无法企及的结果。无数个大大小小、形形色色的组织相互交织、有机排列,构成了人类社会的总体结构。

以社会发展史来看,组织的产生源于人类需要与社会斗争。当个体的欲望极速膨胀而又无法依托自身实力达成时,他就需要与外部主体建构相互依赖、互相协作及共同行动的社会关系,以期自我实现和自我超越。长期的合作实践使这种关系更加科学化、合理化,不断提升合作团体的效能,而组织就是人们对于这种要求的认识和行动的结果。随着社会的进步,组织的功能细化日臻完善,个体的每项诉求不得不通过具有不同功能的组织寻求实现。因此,社会发展的过程也是组织建设的现代化进程,组织的身影出现

在政治、经济、社会、文化、科技、教育、卫生等各项事业之中。

组织在当今社会中占据至关重要的地位,各个学科都对其基本内涵做了深度研究,比如经济学、管理学、社会学乃至政治学。概括起来有以下观点:

(1)组织是具有特定目标、承担特定功能的群体。根据功能主义观点,组织之所以在社会中存在,就是因为它具有一定的社会功能,不承担一定社会功能的组织迟早都要消亡。社会功能就必然转化为实实在在的具体目标,那么每个组织都在为实现特定社会目标而忙碌。同时,正是因为有共同目标的感召下,人们才会聚集在一起形成相互协作的群体。同理,组织既然是一个群体,就意味着一个人不可能构成一个组织,所以组织必须由两个或两个以上的人构成。

(2)组织是按照一定的原则构建而成。社会群体如果不加以有效组织,那就只能称为集合而已,更多地表现为乌合之众,难以实现预期的设定目标。因此,只有组织起来的群体,形成协作联动的战斗团队,才能发挥整体优势,最终做到超越个体力量之和的社会产出。为了达到这种境界,组织必须要按照理性原则构建,即追求目标与手段之间的最优化策略。值得注意,理性原则指导下的组织结构并不是千篇一律的复制,而会产生多元化的结果,比如军队必须以相对集权的原则组织起来才会有战斗力,但是学术研究所则须以相对分权的原则组织起来才能充分发挥研究人员的聪明才智。

(3)组织是一个相互协作的体系,这是组织的本质。试想,组织与多个个体的集合有哪些区别?为什么组织可以实现个体无法完成的社会目标?其奥秘都来自组织的“协作效应”。众所周知,组织是人们联合、合作追求超越自身力量的工具,为此,组织内部运行架构及实际行为则是理解协作效应的关键之处。其内容包括岗位设置、人员选派、授权与分工、激励机制、沟通渠道、绩效考核等细节,最终在制度规范的串联下形成有机的组织结构,使整个组织协调地运转。正如美国著名组织学家巴纳德所讲,组织是将两个或者多个人的力量和活动加以有意识的协调的系统,组织成员普遍具有的协作意愿、共同目标及信息沟通是必备要素。

(二)组织的功能

组织是人类活动的协调与合作的工具,其目标在于超越个体能力达成更为宏大的群体目标。但是,组织是如何实现这些群体目标呢?如何观察其具体行为呢?此时,组织的功能可以实现解剖式观察。如果站在组织内部角度分析,组织则是一项系统工程,其表现出如下系统功能:

(1)输入功能。组织系统要正常运转和发挥功能就必须从系统外部动员、吸收、接纳所需要的人力资源、财力资源、物力资源、信息资源等。这种聚集汇合各种资源的功能称为组织的输入功能。组织之所以存在输入功能,在于组织系统是社会系统的一部分,即组织与社会之间存在着相互依赖和相互影响的作用。组织只有从外部输入一定的资源,重新加工成为社会所需要的物品或服务,才能实现适应社会和改造社会的目的,才能在社会大系统中找到自己的合法地位,使自己存在和发展。

(2)转换功能。组织系统通过输入功能把组织动员、聚集汇合的各种资源按照一定

的工序,进行“加工”“制作”“化合”,转化为新的功能和能量,这个过程就是组织系统的转换功能。转换功能类似于把原材料性质的资源进行重新组合并加工成为社会所需要的新物品或服务的过程。

(3)输出功能。经过转换功能生成的新的功能和能量,通过一定的渠道释放出去,以满足社会需要、改造社会的过程,就是组织系统的输出功能。通过组织转换功能所形成的新的物品或服务必须输出到社会中,才能达到改造社会、满足社会需求的目的,才能体现组织存在的价值与合理性。

如果从组织承担的社会作用看,组织具有的功能有:

(1)整合功能。整合功能是组织的核心功能。组织的作用就在于按照统一的意志、遵循一定的规则,把社会中的人力资源、财力资源、物力资源、信息资源等有效地进行动员和组合,使这些零散的资源在一定的权责体系中形成一个合力,以发挥这些资源的整体优势。

(2)凝聚功能。组织往往通过命令与服从的权力关系、规章制度、组织文化等对组织中的各种矛盾关系进行协调,把组织中的每个人黏合、凝聚成一个相互协作的整体。

(3)服务功能。组织之所以能够在社会中存在、发展,就在于它承担了一定的社会功能,为全社会或者社会中的某些群体提供了服务。那种不承担任何社会服务功能的组织,是不可能生存下来的;而社会服务功能退化或丧失的组织,迟早都会崩溃、衰亡。

(4)管理功能。组织是一个承担特定功能的权责体系。为了实现功能目标,组织必须对活动过程进行规划和决策,以高效有序地完成目标任务;组织也必须对其内部的各种要素进行协调,以化解矛盾,减少内耗;组织也要对整个活动过程进行控制,以防止和纠正偏差等。这些都体现出组织的管理功能。

(5)激励功能。每个组织都希望以较少的资源投入实现产出的最大化,为了达到这个目的,组织内必然要建立各种奖勤罚懒、优胜劣汰的机制,以实现对组织成员的激励。此外,个体处在一个群体中或一个组织中,由于会受到“他人在场效应”“相互攀比效应”“相互感染效应”“相互督促效应”,甚至“搭便车”的心理影响,所以激励机制尤为重要。

(三)组织的类型

现实社会生活中,组织的类型十分复杂,人们按照不同的标准对组织进行了不同的分类。以下是几种常见的分类方式:

(1)根据社会功能不同,组织可以分为以经济生产为导向的组织、以政治为导向的组织、整合组织和模式维持组织。以经济生产为导向的组织以经济生产为核心,运用一切资源扩大组织的经济生产能力。这类组织除生产产品外,还负责劳务工作。这种组织涉猎范围非常广泛,包括工厂、饭店等。以政治为导向的组织的目标在于实现某种政治目的,因此它的重点是权力的生产和分配,如政府部门等。整合组织的社会功能在于协调各种冲突,引导人们向某个固定目标发展,如法院、政党等。模式维持组织的社会功能在于维持固定的形式,确保社会的发展,如学校、教会、社会团体等。这种分类方法被广泛承认和使用。

(2)根据组织成员受惠程度的不同,组织可分为互利组织、企业组织、服务组织和公益组织。互利组织是指一般成员都可以获得实惠的组织,这种组织以所有参加者都能够得到好处为依据,如政治团体、工会等。企业组织是组织的所有者或经理、股东等上层得到实惠的组织,这种组织获利最大者是组织的上层人士,如各种公司、银行等。服务组织是为某些社会大众直接服务,使他们得到益处的组织,如大学、医院、福利机构等。公益组织是为社会所有人服务的组织,如行政机关、军事机关、警察机关、科研机关等。

(3)根据组织成员的顺从程度标准,组织可分成强制组织、功利组织和正规组织。强制组织是指用高压、威胁,甚至暴力等强制手段控制其成员行为的组织,如监狱、精神病院等。功利组织是指以金钱或物质为媒介来控制下属行为的组织,如各种工商企业。正规组织是指以荣誉鼓励的方式管理组织成员而组织成员对这种管理方式认可的组织,如政党、学校等。

(4)按照组织的目标不同,组织可分为互益组织、工商组织、公共组织。互益组织是指以实现全体组织成员共同利益为目标而自愿结成的组织,包括政党组织、宗教组织、工会组织、俱乐部组织等;工商组织是指以赚取更多的经济利益为目标而组建的组织,包括工商企业、银行、商会等;公共组织是指以维护、实现和发展社会全体公众的利益为目标的组织,包括国家权力机关,依赖国家公共财政运转的学校、医院、研究机构等。

二、公共组织

(一)公共组织的内涵

公共组织在概念上一般有狭义和广义之分。广义上的公共组织就是以管理社会公共事务和提供公共服务为目标的组织,不仅指政府及其执行部门,而且包括立法机关、监察机关、司法机关、学校、医院、教会、军队和党政机关等以实现公共利益为目标的社会组织和社会团体。狭义的公共组织仅指政府及其执行部门,以及具有行政授权,承担相应公共责任的组织实体。

理解公共组织的含义,有不同的角度:

(1)静态的公共组织结构。公共组织是一种特定的静态组织结构,即公共组织的实体,包括各种公共管理机关及其相互关系,是构成国家机器和社会治理主体的重要组成部分。

(2)动态的公共组织过程。公共组织是一种特定的动态组织行为,即公共管理组织依法行使公共管理权力,管理公共事务和自身事务,提供公共服务的各种组织行为。

(3)生态的公共组织环境。公共组织是一个开放的社会生态系统,由目标与价值分系统、技术分系统、社会心理分系统、结构分系统和管理分系统等若干子系统组成,并与特定的环境进行物质、能量和信息的交流,受环境的影响和制约,随环境的发展变化而变化,是一个不断自求适应、自我调整的社会有机体。

(4)心态的公共组织意识。公共组织是一个心态的群体心理系统,受工作人员的责任心、荣誉感、工作态度、组织意识、合作观念及服务精神等一系列心理因素的影响和制

约,并与社会心理系统相互作用、相互渗透。

具体可以从以下几个方面来理解公共组织的含义:

(1)公共组织以管理国家和社会公共事务,维护和实现公共利益为基本职责。公共利益就是特定范围内的所有社会成员利益的共同部分。因此,公共利益不是单个社会成员或者单个组织的特定利益,而是全体社会成员的共同利益。公共利益的构成在价值上具有多元综合性,具体体现为公共产品、公共服务、公共安全、公共秩序、公正、民主等。这些价值是保证社会成员进行正常、有序进行共同生活的基础。能不能有效地为社会提供所需的公共产品、服务、安全、秩序、公正等,是公共组织存在和发展的依据,是其存在和发展的合法性基础。社会中的每一位公民都有权合法享有这种服务和提出意见、建议并进行监督。

(2)公共组织在组织生产和提供社会公共产品和服务的过程中,不以营利为目的。公共组织以追求公共利益,实现社会公正和正义为价值取向,排斥一切营利倾向及目的。公共组织的“公共性”决定了公共组织的活动实质是对社会承担应尽的责任与义务,而不能像私人机构那样以营利为目的。公共组织尽管不能以营利为目的,但公共组织从事的公共管理活动也需要付出管理成本,那么这个成本费用由谁来支付?其主要来源于三个方面:公共财政开支;有偿服务收入(按产品和劳务的成本收取的费用);通过社会的赞助、资助、捐赠、彩票收入等筹措的资金。

(3)公共组织通过行使公共权力来管理公共事务。公共组织要么拥有法定的公共权力,要么拥有由公共权威部门授予的公共权力。这种公共权力与非公共组织中存在的“私权”有着本质的区别,公共权力具有权威性、强制性、普遍性、排他性。公共权力的这些特性使公共权力有着比协议性权力更广泛的约束力、强制力和管辖范围。当然,公共权力的使用更强调规范性和程序性,防止权力的专制和滥用。因此,公共组织必须受到全社会的监督,必须对自身的行为负责,必须承担包括政治责任、工作责任、法律责任、道义责任等。

(4)公共组织具有特定的地域性。公共利益因地域范围的不同存在着层次性。既有全体公民的公共利益,也有某个省域范围内全体人民的公共利益,还有某个县域范围内全体人民的公共利益。因此,公共组织也具有层次性,既有代表全国人民公共利益的公共组织,也有代表某个省域内全体人民公共利益的公共组织,还有代表某个县域内全体人民的公共利益的公共组织,等等。

公共组织是社会组织中一种重要而独特的类型,不同于私人组织。普遍认为,私人组织以实现自身利益最大化为目标,最典型的私人组织是企业。企业就是将众多人按一定结构组织起来,以获取利润为直接目的的最基本的社会细胞。然而,公共组织在与私人组织的对比中更能彰显自身特色。公共组织不同于私人组织之处在于:公共组织的目的是服务于公共利益,或者说非营利性。人们用不同的标准区分公共组织与其他组织,尤其是私人组织,以求给公共组织找到一个贴切的定义。

其中,公共组织的特点表现在以下几点:

(1)服务性。这是公共组织的基本属性。公共组织以实现公共利益,服务于社会公众的生活作为根本宗旨。要使社会公众的共同利益得到最有效的维护和实现,促使人们对共同利益的维护和实现过程进行科学规划、合理组织和有效调控,于是产生了对公共利益维护和实现过程进行规划、组织、调控的部门,即公共组织。由此可见,按照社会公众的旨意行事,为社会公众的物质生活、精神生活提供便利条件是公共组织的根本职责,也是公共组织产生和存在的价值,体现出服务社会、造福大众的价值追求。

(2)公益性。公共组织在从事公共事业的规划、组织、协调、控制等管理活动过程中,都把如何代表好社会公众的利益,如何维护和实现好社会公众的利益作为唯一的目标价值,不允许以盈利为目的,不允许以牺牲社会公众的长远利益和全局利益为代价来换取短期的、局部的利益,这些都体现了公共组织的公益性特征。

(3)社会性。公共组织的社会性是指公共组织直接从事社会公共事务的管理,它以承担社会职能、服务社会为根本宗旨。社会是充满矛盾的,有矛盾必然产生各种各样的社会问题,一切社会问题的总和便构成了社会事务。公共组织的主要职责,就是要从广泛而庞杂的社会事务中分析、规划和确定所需解决事务的主次和先后顺序,然后组织社会中的人力、物力、财力等对其加以有序的、按部就班的解决。为保证社会事务正确、有效和顺利解决,公共组织还要在解决社会公共事务的整个过程中进行必要的协调和监督。社会公共事务解决效果的评价以社会公众的满意与否为主要衡量标准。

(4)法制性。公共组织尽管代表着社会公众的共同利益,但它的产生及活动方式不能凌驾于国家法律之上。在产生环节上,公共组织必须根据社会公共生活的实际需要,按照国家法律法规所规定的原则和程序依法审批和设置活动领域、活动方式等,也必须依法规范自己的管理行为,自觉地贯彻和执行有关公共事业方面的法律法规,依法接受国家和社会的监督,在法律法规规定的范围内自觉履行对公共事业的管理职责。

(5)适应性。任何一个公共组织都不是一成不变的,为了更好地发挥自身的功能,使自身得到发展,公共组织在结构形态、组织文化、行为方式等方面都可能随着组织环境的变化不断地进行自我调整,以适应环境的要求,并与环境之间达成某种动态平衡。

(6)独占性。公共组织以提供公共产品、公共服务、公共安全和公共秩序为己任,这些公共物品的显著特征是消费的非排他性和生产的非竞争性,恰是如此,较少私人部门愿意来提供这些物品。另外,还有一些公共工程,由于投资规模大、建设周期长、风险大,也很少有私人部门愿意涉足。于是,这些领域只能由公共组织独家承担建设、生产和提供的任务。

(二)公共组织的构成要素

公共组织是一个由若干要素组成的有机整体。了解各个构成要素的目的在于建立科学的分析单元,进而寻求考察和优化公共组织效能的有效途径。公共组织是由多种要素构成的,这些要素可以从不同角度进行分类:

(1)实体性要素(硬件)和非实体性要素(软件)。前者包括行政机构、行政人员、行政设备、行政资金等,后者包括职能目标、权责划分、职位分类与配置、运行程序、管理方

法、法律规范等。

(2) 物质要素、结构要素和运营要素。物质方面的构成要素包括人员、经费、物资等;结构方面的构成要素包括职务、部门、权力等;运营方面的构成要素包括领导、决策、控制等。

(3) 有形要素和无形要素。有形要素是组织构成的物质条件,包括实现预期目标所需实施的工作,确定实施工作的人员,确定必备的物质条件,确定权责结构;无形要素是组织构成的精神条件,包括共同的目标,工作的主动性和积极性,良好的沟通网络和制度,和谐的人际关系。

一般认为,公共组织的构成要素主要包括以下方面:

(1) 组织人员。人是组织的灵魂。任何组织都是以人为核心的。组织首先不是物质关系的体现,而是人际关系的体现。组织目标的实现和任务的完成都离不开组织成员的共同努力。组织人员的组成结构及其素质,直接影响到公共组织的效能,因此,组织人员是公共组织的一个重要因素。

(2) 物质因素。物质因素包括公共组织赖以存在的载体,如场地、房屋、办公设备、用品、经费等。没有这些条件,公共组织就无法实施管理,甚至无法存在。其中,行政经费是物质因素的核心。物质因素在不同的国家、地区、机关、层级有很大的差距。物质因素配置过当,不仅会影响国家对其他组织的投入,而且会浪费社会资源。物质因素配置不足,则可能妨碍日常工作,抑制公共组织的发展。

(3) 职能目标。组织都是为了实现某个目标而建立起来的,它决定着组织行为的方式和组织发展的方向,是组织成员认为可以追求并达到的某种未实现的状态或条件。公共组织的目标是实施对公共事务的管理和协调公共利益关系。围绕组织目标,组织必须对其职能范围进行界定,明确组织的工作任务与活动领域。职能范围是组织目标的具体化,它决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。

(4) 机构设置。机构设置是承载组织权力的一系列特定机构的确定,它是组织内部分工的结果,公共组织通过一定的机构体现出来。机构设置必须依据行政目标按照一定法制程序来进行。机构设置是公共组织的核心,是决定效率的关键。

(5) 职位设置。职位设置是指一定机构内职位(包括职级、职数、职责等)的确定。职位是公共组织运行最基本的要素之一,职位设置保证了组织权力的流动和组织资源的分配。职位的设置与规范是有规定的。现代组织的一个基本要求是,职位不是因人而设的,而是因事而设的。组织成员一旦占据某一职位,他就应受到职位规范的约束。

(6) 权责划分。权责划分指公共组织中各个部门、层次、成员之间若干从属、并列等相互关系的确认。权责划分是保证组织角色明晰化的基本手段。权力指影响他人的能力,职权是指被组织正式承认的权力,它主要来自组织的认可,与职位密切相关。公共组织强调有权必有责,权责必相等,职责与职权密切相关。权责划分合理将使上级与下级、机关与机关、成员与成员之间既彼此分工又相互合作,形成促进整体效能的内在机制。

(7) 法制规范。公共组织是规模庞大、人员众多、对象复杂、范围广大的组织形态。

这种组织单纯依靠领导者意志和个性实施管理是难以奏效的,必须建立一整套法制规范。法制规范是指以书面文件等形式对组织构建、组织行为、运行程序等进行严格规范。法制规范对组织成员具有普遍的约束力。完善的法制规范是公共组织合法地位和依法行使权力的保证。法制规范的完善程度,是公共组织健全程度的标志。

(8)技术和信息。公共组织构成因素中的技术不仅指组织活动过程中所采用的科学技术,也包括组织决策原则、方式在内的“政治技术”。信息是组织活动不可缺少的因素,信息传递的途径和方式也是组织各部分相互协调的途径和方式,组织过程在一定意义上是一个信息收集、整理、传递、反馈的过程。

(三)公共组织的类型

根据不同的标准,可以把公共组织分为不同的类型。如根据组织承担的功能性质划分,可以把公共组织分为政治性公共组织、经济性公共组织、文化性公共组织、社会性公共组织等。

根据所代表公共利益的层次划分,可以把公共组织分为全国性公共组织和地方性公共组织。

根据管理国家公共事务过程中所处的层次和所发挥的作用,再结合基本国情,可以把我国的公共组织分为中国共产党组织、人民政协组织、国家机关组织、群团组织、事业单位组织和非政府组织。

1. 中国共产党组织

在我国,通常把中国共产党组织认定为准政府组织。《中华人民共和国公务员法》将中国共产党各级组织中的工作人员划定为公务员,这也在一定程度上赋予了中国共产党组织从事国家公共事务管理的法律地位。从实践上来看,中国共产党是执政党,是执掌国家公共权力的核心力量,领导着各级国家机关,承担着国家和社会公共事务的管理职责。中国共产党章程也明确规定:中国共产党是全国各族人民根本利益的忠实代表,以全心全意为人民服务为宗旨。由此可见,中国共产党不同于西方国家的政党,后者只是某些利益集团或阶层的利益代表。因而,中国共产党组织是一个处于领导地位的公共组织。当然,这种领导并非事无巨细地包办、代替其他公共组织的活动,而是政治领导、思想领导和组织领导。中国共产党组织对国家和社会公共事务的管理作用主要体现在制定方针政策、做出重大决策、为国家机关推荐干部等方面,它不直接干预各级国家机构行使国家权力。

2. 人民政协组织

人民政协组织是中国共产党领导下的、具有广泛代表性的统一战线组织,也是多党合作制的主要政治形式和组织形式。人民政协在国家政治生活中发挥着十分重要的作用,它虽然不是国家机构的组成部分,但是,它在处理和解决国家事务、社会公共事务的过程中发挥着重大作用。政治协商,就是指中国共产党作为执政党,在制定有关国家建设和发展的重大政策时,必须与各民主党派、人民团体、爱国人士等进行意见交换,充分听取和吸取各方面的意见和要求。政协是我国发展社会主义民主、人民参政议政的重要

形式。逐步制度化的政治协商机制解决了执政与参政的关系,社会各阶层、各团体、各党派就国家的大政方针、重大问题,进行充分协商与相互监督,对宪法和法律的实施进行监督,以及对政府和政府工作人员进行监督,这就调动了一切积极因素,团结了一切可以团结的力量,为国家的发展进步做出了积极贡献。正因为人民政协组织是以参政议政、民主协商为方式,以科学、有效地管理国家事务和社会公共事务为指向,以实现、维护和发展全国各族人民的公共利益为最终目的,所以我们认为人民政协组织是我国公共组织中的重要组成部分。

3. 国家机关组织

国家机关组织在国家和社会公共事务的管理中处于核心地位,是公共事务管理的主要承担者。国家机关组织是指通过直接掌握和行使国家公共权力,负责处理国家公共事务的组织。国家机关组织主要有国家元首、国家权力机关、行政机关、监察机关、司法机关、军事机关等类型。

国家权力机关在我国是指全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关,在国家机构体系中居于首要地位。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人大及其常务委员会行使国家立法权。地方各级人民代表大会,包括省(自治区、直辖市)、设区的市(自治州)、县(不设区的市、市辖区)的人民代表大会,以及乡(民族乡、镇)的人民代表大会,是地方各级国家权力机关,也是本行政区域内行使最高权力的国家机关。全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关,主要行使国家立法权,其主要职权有:制定和修改宪法;制定、解释、修改、废止和补充普通法律;监督宪法实施;组织中央及其他最高国家机关;决定国家一切大政方针的权力;对其他国家机关的监督等。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,其主要职权是:在本行政区域内保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;依照法律规定的权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划;组织地方国家行政、司法机关等。

行政机关即狭义的政府机关,是贯彻国家权力机关和执政党的意志、管理国家行政事务的机关,是国家行政权的组织体现。中国采取单一制国家结构形式,行政机关由中央行政机关和地方各级行政机关共同组成。中央行政机关即国务院,也称中央人民政府,是管理国务和政务的国家最高行政机关,是最高国家权力机关的执行机关。国务院拥有广泛、全面、统一领导国家行政活动的直接权力,以及为了保障这种领导得以实现的间接权力。在国家范围内,任何层级的地方政府在任何问题上,均须服从国务院的领导。地方各级行政机关,即地方各级人民政府,是地方各级权力机关的执行机关。按照我国宪法和地方组织法的规定以及我国实际情况,地方政府的层次分为省级、地市级、县级和乡级。地方各级人民政府对本级人民代表大会和上级人民政府负责并报告工作。香港特别行政区政府和澳门特别行政区政府也是地方行政机关。特别行政区享有高度自治权。

监察机关即监察委员会,主要职责是维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线